

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Republik Indonesia sebagai Negara yang struktur perekonomiannya bersifat agraris menetapkan kedudukan tanah sebagai hal yang utama. Pasal 33 ayat 3 Undang – undang Dasar 1945 yang merupakan landasan ideal hukum agraria nasional menetapkan “Bumi, air, kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar – besarnya kemakmuran rakyat”.

Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar dimana saja orang tersebut berada. Hal ini disebabkan tanah memiliki nilai ekonomis, sekaligus *magis-regional kosmis*. Menurut pandangan bangsa Indonesia, tanah sering memberi getaran di dalam kedamaian dan sering juga menimbulkan goncangan dalam masyarakat, lalu sering pula menimbulkan sendatan dalam pelaksanaan pembangunan nasional.¹

Manusia hidup serta melakukan aktifitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah dan dapat dikatakan hampir semua kegiatan hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah. Begitu pula pada saat manusia meninggal dunia, manusia masih memerlukan tanah dalam proses penguburannya.²

¹ John salindeho. 1998, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Jakarta, Sinar Grafika Hal 7.

² Achmad Chulaemi. 1992, *pengadaan Tanah Untuk keperluan Tertentu Dalam Rangka Pembangunan*, *Majalah Masalah – masalah Hukum*, Nomor 1. Semarang, FH Undip, Hal 9.

Permasalahan yang menyangkut dengan tanah pada akhir – akhir ini mengikat volumenya, sejalan dengan peningkatan kegiatan perekonomian baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Di lain pihak permasalahan tanah yang timbul tidak lepas dari penduduk yang secara nasional meningkat cukup tinggi, dan kebutuhan akan tanah sangat penting sekali baik itu digunakan untuk perumahan, industry, pertanian, dan lain sebagainya, dengan kondisi ini membawa akibat pada harga tanah.³

Sebelum adanya peraturan pertanahan yang di buat oleh Belanda, Indonesia saat itu telah memiliki hukum pertanahan sendiri. Hukum pertanahan tersebut berasal dari hukum adat masing-masing daerah, karena pada saat itu belum ada persatuan antar suku dan bangsa. Hukum pertanahan adat itu sampai sekarang masih berlaku dan sering disebut hak ulayat.

Dalam hukum adat istilah hak ulayat adalah kewenangan, yang menurut hukum adat, dimiliki oleh masyarakat hukum adat atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan warganya, dimana kewenangan ini memperbolehkan masyarakat untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidupnya.

Mengingat arti tanah bagi setiap masyarakat Indonesia sangat penting maka sangat perlu adanya peraturan yang mengatur tentang hubungan setiap masyarakat dengan tanah, untuk itu pemerintah mengeluarkan Undang – undang No 5 Tahun

³ Nadira Balqies, 2013, *Upaya Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat Di Desa Culik Kecamatan Abang Kabupaten Karangasem Provinsi Bali*, Tugas Akhir Universitas Muhammadiyah Malang, NIM 09400017, FH UMM. Hal, 1.

1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan nama singkatan resminya UUPA. Dengan dikeluarkannya UUPA tersebut diharapkan adanya keseragaman hukum dalam bidang pertanahan secara nasional di seluruh wilayah Indonesia.⁴

Kebijakan pertanahan sebagai pelaksana UUPA lebih berorientasi pada pemerataan, keadilan, kesejahteraan, masyarakat banyak dan berwawasan pada pengembangan otomatisasi urusan pertanahan. Pada hakekatnya kebijaksanaan peratanahan ditunjuk untuk: ⁵

- a. Memperkuat posisi tawar dan daya saing masyarakat golongan ekonomi lemah.
- b. Memberikan kesempatan yang lebih besar kepada masyarakat ekonomi lemah untuk memanfaatkan peluang ekonomi-politik.
- c. Memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

Di dalam UUPA tersebut diatur mengenai tanah Adat atau tanah hak ulayat, Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum Adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, sebagai pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa.⁶

Dalam pasal 5 UUPA di jelaskan bahwa Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan

⁴ *Ibid* .hal, 1.

⁵ *ibid*

⁶ Boedi Harsono. 2008.*Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta. Djambatan. Hal,185.

sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Dalam Konstitusi Negara setelah amandemen mengakui keberadaan masyarakat hukum adat, yaitu di dalam Pasal 18 B Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan bangsa, masyarakat dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang dalam Pasal 4 huruf j disebutkan bahwa salah satu prinsip yang harus dijunjung dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam adalah pengakuan, penghormatan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga mengakui keberadaan masyarakat hukum adat dalam Pasal 5 Ayat (3) menyatakan, Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya. Selanjutnya Pasal 6 menyatakan bahwa dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi

oleh hukum, masyarakat, dan pemerintah. Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.

Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional juga Mengatur tentang hak ulayat yang di atur dalam pasal 1 Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang berisikan :

“Hak ulayat adalah kewenangan yang menurut adat di punyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam (SDA), termasuk tanah dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah secara turun – temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tertentu dengan wilayah yang bersangkutan.”

Mengenai hak ulayat ini juga diatur dalam Pasal 3 UUPA yang bunyinya sebagai berikut :

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak yang serupa dari masyarakat-masyarakat hukum Adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasar atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.”

Dari isi Pasal 3, UUPA mengakui keberadaan hak ulayat, tetapi pengakuan terhadap hak ulayat oleh UUPA disertai dengan dua syarat yaitu mengenai “eksistensinya” dan mengenai “pelaksanaannya”. “Eksistensi” artinya selama tanah-tanah hak ulayat dari suatu masyarakat hukum Adat masih ada maka keberadaannya tersebut diakui oleh UUPA dan “pelaksanaannya” artinya penggunaan dari tanah hak ulayat tersebut nantinya tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara.

Kriteria bagi adanya hak ulayat di suatu masyarakat hukum Adat tertentu tidak ada penjelasannya dalam UUPA maupun dalam penjelasannya, kiranya masih adanya hak ulayat diketahui dari kenyataan mengenai :⁷

1. Masih adanya suatu kelompok orang-orang yang merupakan warga suatu masyarakat hukum Adat tertentu.
2. Masih adanya tanah yang merupakan wilayah masyarakat hukum Adat tersebut, yang disadari sebagai kepunyaan bersama para warga masyarakat hukum Adat itu sebagai “lebensraum-“nya.
3. Selain itu eksistensi hak ulayat masyarakat hukum Adat yang bersangkutan juga diketahui dari kenyataan, masih adanya kepala Adat dan para tetua Adat yang pada kenyataannya dan diakui oleh para warganya, melakukan kegiatan sehari-hari, sebagai pengemban tugas kewenangan masyarakat hukum Adatnya, mengelola, mengatur peruntukan, penguasaan dan penggunaan tanah bersama tersebut.

⁷ *Ibid.* hal, 192.

Dalam eksistensinya, hak ulayat harus mendapatkan perlindungan dan diakui oleh pemerintah daerah yang dimana perlindungan dan pengakuan tersebut harus di cantumkan di dalam peraturan pemerintah daerah yang dimana peraturan pemerintah daerah tersebut mampu melindungi dan mensejahterahkan masyarakat hukum adat.

Sejak tahun 1999 sampai dengan 2009, tidak kurang dari 106 Perda-perda adat telah disahkan dan hampir 27 provinsi di seluruh Indonesia.⁸ Hal ini menyimpulkan bahwa beberapa provinsi telah mengakui dan melindungi hak – hak masyarakat hukum adat yang dimana hukum adat di masukan di dalam peraturan pemerintah daerah.

Dalam kenyataannya masih banyak hak – hak masyarakat hukum adat yang di langgar termasuk hak ulayat, yang dimana hak ulayat tersebut tidak di masukan dalam perda atau pemerintah daerah tidak menjelaskan secara khusus hak – hak masyarakat hukum adat khususnya dalam bidang tanah adat, maka perlu di perhatikan kembali hak – hak masyarakat hukum adat oleh pemerintah daerah.

Di Bali, tanah adat atau tanah ulayat merupakan tanah-tanah yang berada di bawah kekuasaan Desa Pakraman. Desa Pakraman adalah istilah /nama untuk kesatuan masyarakat hukum adat yang ada di Bali. Tanah-tanah yang ada di kesatuan masyarakat hukum tersebut lebih dikenal dengan nama Druwe Desa. Druwe Desa atau tanah-tanah ulayat ini, dikuasai dan dikelola oleh Desa Pakraman (pengaturan tentang wewenang dan kewajiban Desa Pakraman ini diatur dalam

⁸ Agung Kurniawan, 2013, *Perda - Perda Berbasis Hukum Adat (Studi Formalisasi Hukum Adat Menjadi Peraturan Daerah)*, Hal, 6.

Perda Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001,jo Perda Provinsi Bali Nomor 3 tahun 2003,tentang revisi Perda Provinsi Bali Nomor 3 tahun 2001).⁹

Kabupaten Karangasem terbagi menjadi 109 Desa Pakraman. Menurut Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman Pasal 1 angka 4 :

“Desa pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum Adat di Propinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan kahyangan tiga atau kahyangan Desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri”.

Masyarakat yang bukan asli Bali masih tidak mengetahui sistematika dalam tanah adat atau tanah ulayat yang berada di desa – desa yang ada di Bali, baik itu kegunaannya maupun manfaat tanah adat tersebut dan siapa saja yang berhak mengelola atau memiliki tanah ulayat atau tanah adat tersebut, dan bagaimana syarat - syarat yang harus di penuhi jika ingin mengelola atau memiliki tanah tersebut.

Dari permasalahan atau uraian di atas, maka penulis bermaksud untuk meneliti dan menulis tugas akhir yang berkaitan dengan *Sistem Penguasaan dan*

⁹ Luh Gede Soearningsih, 2015, *Penyelesaian Sengketa Tanah Adat Yang Dijadikan Tempat Pendidikan Oleh Pemerintah Daerah (Studi Kasus di Desa Pakraman Bale Agung Tenaon,Alasangker Kecamatan Buleleng Kabupaten Buleleng)*, Tesis Universitas Udayana, NIM. 129 246 2027, Pasca Sarjana UNUD.hal, 5

Pemanfaatan Tanah Adat di Desa Ulakan Kecamatan Manggis Kabupaten Karangasem Provinsi Bali.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana asas – asas tanah ulayat yang digunakan di Desa Ulakan Kecamatan Manggis Kabupaten Karangasem, berdasarkan hukum adat setempat ?
2. Bagaimana jenis – jenis tanah adat / tanah ulayat yang ada di Desa Ulakan Kecamatan Manggis Kabupaten Karangasem, berdasarkan hukum adat setempat ?
3. Bagaimana sistem penguasaan tanah adat / tanah ulayat di Desa Ulakan Kecamatan Manggis Kabupaten Karangasem, berdasarkan hukum adat setempat ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui asas – asas tanah ulayat yang digunakan di Desa Ulakan Kecamatan Manggis Kabupaten Karangasem, menurut hukum adat setempat.
2. Mengetahui jenis – jenis tanah adat / tanah ulayat yang ada di Desa Ulakan Kecamatan Manggis Kabupaten Karangasem, menurut hukum adat setempat.
3. Mengetahui sistem penguasaan tanah adat / tanah ulayat di Desa Ulakan Kecamatan Manggis Kabupaten Karangasem, berdasarkan hukum adat setempat.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis, dalam hal ini pemerintah selaku penentu kebijakan dan pelaksana aturan hukum.

1. Kegunaan secara teoritis dari hasil penelitian ini dapat dijadikan sumber informasi ilmiah dan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam perkembangan Ilmu Hukum Agraria Indonesia dan Ilmu Hukum Adat khususnya tentang tanah ulayat/ tanah Adat.
2. Kegunaan secara praktis dari hasil penelitian ini dapat memberikan masukan dan dijadikan bahan acuan bagi Pemerintah khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Karangasem dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat adat dalam mengelola tanah adat / tanah ulayat.

E. Kegunaan Penelitian

a. Bagi Penulis

Penelitian ini secara objektif memberikan dan meningkatkan wawasan dan ilmu pengetahuan terkait keseluruhan permasalahan terkait keseluruhan permasalahan mengenai Tanah Adat yang khususnya tentang permasalahan penguasaan dan pemanfaatan tanah adat tersebut yang bersinggungan langsung dengan hukum Agraria dan hukum adat yang termasuk dari hukum perdata. Di samping itu manfaat penelitian secara subyektif yaitu sebagai syarat untuk penulisan Tugas Akhir dan menyelesaikan studi Strata-1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang dengan gelar Sarjana Hukum.

b. Bagi Mahasiswa

Memberikan tambahan pengetahuan mengenai keseluruhan permasalahan mengenai tanah adat yang khususnya tentang permasalahan penguasaan dan pemanfaatan tanah adat tersebut yang bersinggungan langsung dengan hukum Agraria dan hukum adat yang keseluruhannya bersumber pada Undang - Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

c. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi literatur, pegangan maupun pengetahuan bagi masyarakat adat untuk mengetahui tentang penguasaan dan pemanfaatan tanah adat.

F. Metode Penelitian

Inti dari pada metode penelitian dalam setiap penelitian hukum adalah menguraikan tentang cara bagaimana suatu penelitian hukum itu harus dilaksanakan. Metode hukum pada pokoknya mencakup uraian mengenai :

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan Yuridis sosiologis yang artinya cara prosedur yang dipergunakan untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu untuk kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer di lapangan.¹⁰ Kemudian dilakukan pengujian secara induktif dan verifikatif pada fakta mutakhir yang terdapat di dalam

¹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Rajawali Pers. hal, 52

masyarakat. Dengan demikian kebenaran dalam suatu penelitian telah dinyatakan reliable tanpa harus melalui proses rasionalisasi.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi yang dijadikan tempat penelitian adalah di Desa Ulakan Kecamatan Manggis, Kabupaten Karangasem, Provinsi Bali, Alasan penulis melakukan penelitian pada lokasi tersebut adalah karena penulis menemukan permasalahan terkait dengan penguasaan dan pemanfaatan tanah adat/ tanah ulayat yang dimana masyarakat dari luar Bali tidak mengetahui tentang hukum adat desa tersebut.

3. Jenis Data

- a. Data Primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas.¹¹ Sumber data diperoleh dari lapangan secara langsung dengan observasi dan wawancara dengan Ketua Adat / Kepala Desa setempat.
- b. Data Sekunder adalah data-data yang diperoleh dari buku-buku sebagai data pelengkap sumber data primer. Sumber data sekunder penelitian ini adalah data-data yang diperoleh dengan melakukan kajian pustaka seperti buku-buku ilmiah, hasil penelitian dan sebagainya.¹²

4. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

¹¹ Amiruddin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hal. 30

¹² Marzuki, 1983, *Metodologi Riset*, Yogyakarta, PT. Hanindita Offset, hal. 56

- a. Observasi yaitu penulis melakukan pengamatan secara langsung pada obyek lokasi penelitian yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.
- b. Wawancara adalah suatu situasi peran antara pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada responden.¹³
- c. Studi Pustaka yaitu dilakukan dengan jalan mengumpulkan data tidak langsung yang ditujukan kepada subyek penelitian dalam hal ini data didapat dari literatur-literatur yang dianggap dapat membantu dalam permasalahan penelitian tersebut.
- d. Studi Dokumentasi yaitu dilakukan oleh penulis dengan cara mencari dan mengumpulkan bahan-bahan yang dihasilkan oleh suatu lembaga sosial seperti majalah, koran, bulletin, dan lain sebagainya yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini pada saat penulis melakukan penelitian.

5. Analisa Data

Dari seluruh data yang terkumpul baik data primer maupun sekunder dianalisis menggunakan analisis Deskriptif Kualitatif kemudian diambil kesimpulan yang relevan sehingga mendapatkan data yang akurat. Dengan demikian untuk memberikan suatu gambaran yang jelas tentang permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

¹³ *Op.cit.* Amiruddin, hal . 82.

G. Sistematika Penulisan

Dalam melakukan penyusunan penulisan hukum ini, penulis membagi dalam empat bab dan masing-masing bab terdiri atas sub bab yang dengan tujuan agar mempermudah pemahamannya. Adapun sistematika penulisannya adalah sebagai berikut :

1. BAB I PENDAHULUAN

Bab I di dalamnya terbagi dalam 9 sub bab yaitu latar belakang masalah, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teori, metode penulisan, rencana jadwal penelitian, dan sistematika penulisan.

2. BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Berisi mengenai deskripsi atau uraian tentang bahan-bahan teori, doktrin atau pendapat sarjana, serta kajian yuridis berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, kajian terdahulu terkait topik atau tema yang diteliti.

3. BAB III PEMBAHASAN

Pada bab ini berisi mengenai hasil daripada penelitian yang telah dikaji dan dianalisa serta sistematis berdasarkan pada kajian pustaka sebagaimana dalam bab II.

4. BAB IV PENUTUP

Pada bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran terkait dengan permasalahan yang diangkat.